

La sécurité alimentaire au Sahel



GRÂCE À DES CIEUX PLUS CLÉMENTS, le Sahel n'a pas connu de famine depuis près de 20 ans. Bon an, mal an, la production agricole a réussi à s'adapter à la croissance démographique. Pourtant la faim reste encore un problème quotidien pour un Sahélien sur trois. Une insécurité alimentaire essentiellement liée à la pauvreté et qui handicape durablement les perspectives de développement.

Durablement marquée par les images des populations et des animaux décimés par les grandes sécheresses des années 70, puis 80, l'opinion publique internationale associe souvent le Sahel à la sécheresse et aux famines. Pourtant, depuis près de 20 ans, le Sahel n'a pas connu de crise alimentaire majeure. Malgré la croissance très rapide de la population, la quantité d'aliments disponible par habitant est restée globalement stable, essentiellement en raison de l'augmentation de la production agricole de la région. Ce tableau global ne doit pas faire oublier qu'une très large frange de la population sahélienne ne parvient pas à se nourrir correctement. Les conditions permettant de satisfaire ces besoins de manière durable sont encore loin d'être réunies.

17 MILLIONS DE SAHÉLIENS SOUS-ALIMENTÉS

On estime que 17 millions de Sahéliens, soit 23 % de la population totale, connaissent une insécurité alimentaire chronique, qui prend différentes formes : la sous-alimentation (consommation en calories inférieure aux besoins minimaux) ou la malnutrition (carences en micro-nutriments, vitamines... souvent provoquées par une alimentation trop peu diversifiée). Les catégories les plus touchées sont les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées. Quelques données chiffrées donnent une idée de l'ampleur du phénomène :

- le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans qui connaissent une insuffisance pondérale varie de 22 à 43 % (excepté au Cap-Vert où ce taux est beaucoup plus faible);
- les pays sahéliens les plus peuplés connaissent des taux d'insuffisance pondérale néo-natale situés entre 10 et 21 %;
- pour l'ensemble des pays du CILSS, près de 40 % des populations souffrent d'insécurité alimentaire passagère.

La malnutrition pénalise les futures capacités de développement du Sahel, en réduisant les capacités physiques et intellectuelles des enfants et en renforçant leur vulnérabilité aux affec-

tions. De plus, la sous-alimentation et la malnutrition affectent la productivité des adultes et donc leur capacité à se procurer les ressources suffisantes pour satisfaire les besoins du ménage.

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE CHRONIQUE ET CONJONCTURELLE : LES DEUX VISAGES D'UN MÊME MAL

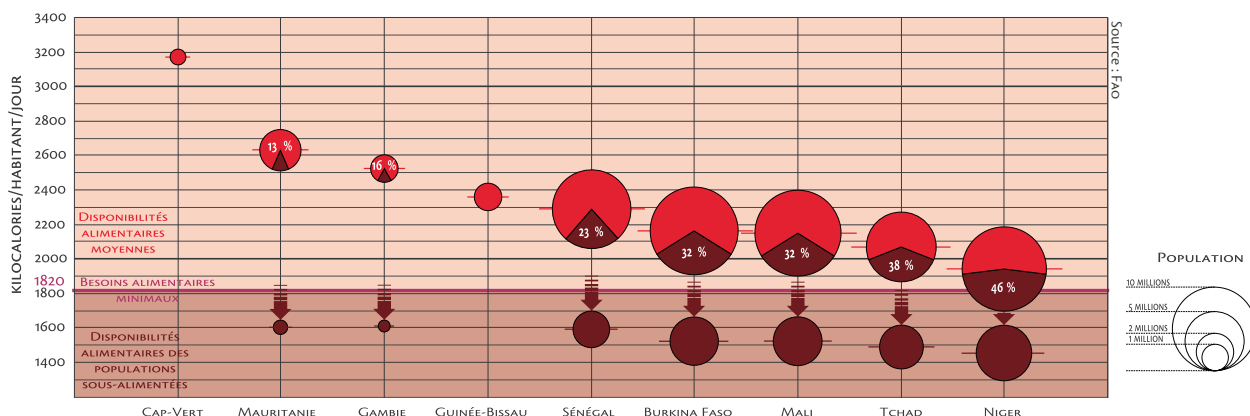
Dans l'ensemble du Sahel, l'insécurité alimentaire revêt deux dimensions :

- l'insécurité alimentaire chronique ou structurelle, qui résulte essentiellement du caractère massif de la pauvreté. Celle-ci est d'autant plus prégnante que l'agriculture et l'élevage, piliers de la plupart des économies des pays sahéliens, sont confrontés à de fortes contraintes. Par ailleurs, la richesse créée par les autres secteurs d'activité reste peu dynamique et inégalement répartie. Ainsi, globalement, l'insécurité alimentaire structurelle des ménages sahéliens relève davantage de problèmes d'accessibilité (insuffisance de revenu) que d'une disponibilité insuffisante des denrées sur les marchés;
- l'insécurité alimentaire conjoncturelle, correspond aux difficultés alimentaires qui affectent périodiquement certaines catégories de la population et dont l'intensité est variable (depuis les pénuries limitées dans le temps et dans l'espace jusqu'aux crises généralisées). Les populations les plus vulnérables à ce risque

« Je songe tout à trac que j'ai faim. Mais, "faim" n'est peut-être pas le mot adéquat. Une expression plus juste et mesurée pour décrire mon expérience présente serait sans doute : une putain de voracité qui me tord les tripes. [...] Faim me frappe de plein fouet. Faim m'estourbit de son pied-de-biche. Faim s'amuse de moi. Ai-je déjà mentionné le fait que je n'ai rien mangé depuis plus de trois jours ? Et alors ? direz-vous. Mais j'ai vécu pire que ça ! Il y a quatre jours par exemple, je n'avais rien mangé depuis cinq jours [...]. À jeûner plus longtemps, je deviendrais aveugle, fou, ou bien je mourrais. »

Robert McLiam Wilson, *Ripley Bogle*, 1989

DISPONIBILITÉS ALIMENTAIRES ET PART DE LA POPULATION SOUS-ALIMENTÉE



de pénurie sont les ménages ruraux vivant dans les zones où la production agricole est incertaine — en raison de la faiblesse de la pluviométrie moyenne et de sa forte variabilité —, et où les sources alternatives de revenus sont limitées. Les ménages urbains les plus pauvres sont aussi confrontés à ce risque lorsque les prix des denrées flambent subitement.

Ces deux dimensions de l'insécurité alimentaire sont étroitement liées. D'une part, la faiblesse du revenu accroît la vulnérabilité des populations aux risques de crise alimentaire; d'autre part, la succession de plusieurs années difficiles (sur le plan alimentaire) limite la capacité des populations à entreprendre des changements techniques ou organisationnels susceptibles de conduire à une amélioration de leurs revenus. A fortiori, une crise alimentaire, avec ses retombées négatives sur le capital humain, environnemental et productif d'une région ou d'un pays, hypothèque, parfois pour de nombreuses années, les possibilités d'une amélioration durable de la sécurité alimentaire.

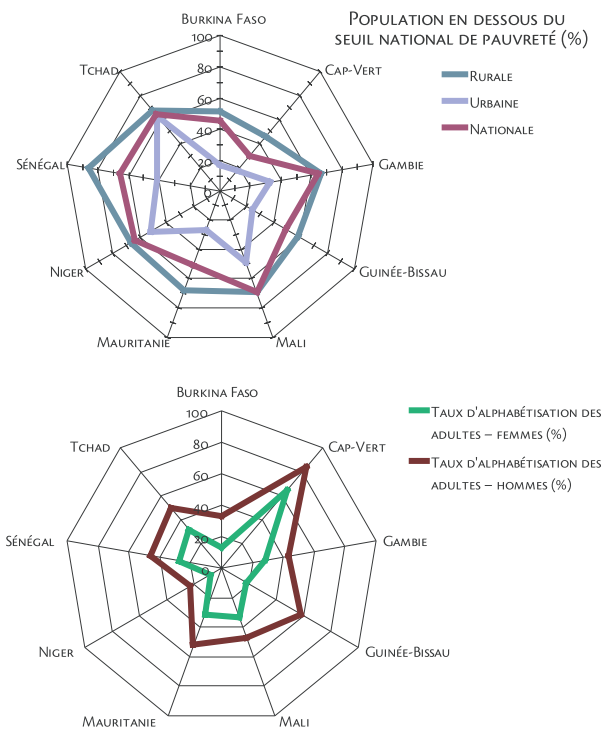
Ces deux dimensions de l'insécurité alimentaire doivent donc être considérées simultanément, que ce soit dans l'analyse des déterminants ou dans la définition des stratégies et politiques de sécurité alimentaire.

LA PAUVRETÉ : PREMIÈRE CAUSE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Le Sahel est l'une des régions au monde les plus touchées par le phénomène de la pauvreté : on estime que plus d'un Sahélien sur deux vit avec moins d'un dollar par jour. Les évolutions enregistrées au cours de la dernière décennie montrent une détérioration inquiétante de la situation : le PIB par habitant a régressé de 30 % pour s'établir actuellement à 284 dollars; les quelques enquêtes disponibles mettent en lumière une dégradation de la situation nutritionnelle de certaines catégories de la population.

Cette baisse de la richesse disponible par habitant résulte de la combinaison d'une croissance démographique rapide (plus de 3 % par an, l'un des taux les plus élevés au monde) et d'une dynamique économique qui s'essouffle. Si la production agricole a globalement suivi le rythme d'accroissement de la population, sa croissance s'est réalisée essentiellement par la conquête de nouvelles terres généralement peu fertiles. À ce caractère peu intensif de la production agricole, s'ajoute le faible développement des industries agro-alimentaires. Au total, la valeur ajoutée produite par actif du secteur demeure insuffisante. Dans le même temps, les autres secteurs de l'économie restent trop fragiles pour entraîner l'économie : sur le marché régional et mondial, les pays sahéliens exportent essentiellement des produits primaires (coton, bétail, poisson, phosphates, uranium, fer, etc.) dont les

REVENU, ALPHABÉTISATION ET PAUVRETÉ

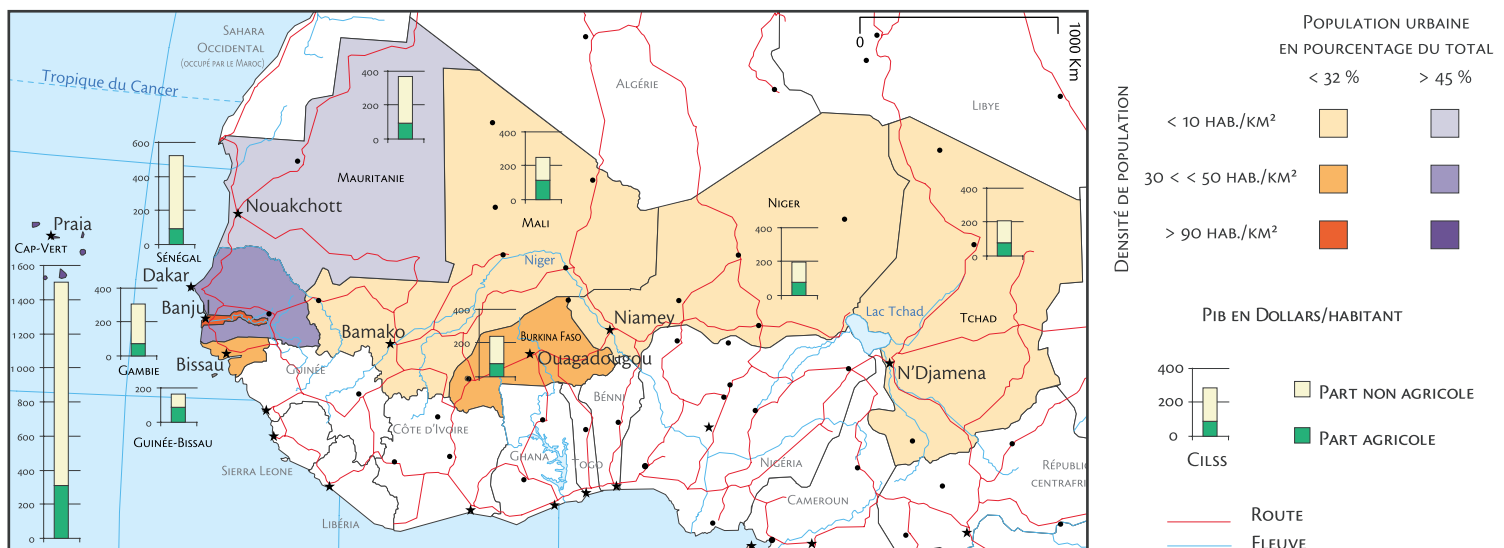


prix connaissent, au-delà des fluctuations conjoncturelles, une tendance de long terme à la baisse. Ainsi, alors que la valeur des échanges mondiaux a progressé de 58 % entre 1990 et 1998, la part du Sahel dans le commerce mondial a reculé de 5 %.

Cette atonie de la création globale de richesse s'accompagne d'une forte inégalité de la répartition de celle-ci. Dans la plupart des pays sahéliens, plus de la moitié du revenu national est concentré dans les mains des 20 % les plus riches, alors que les 20 % les plus pauvres se partagent moins de 5 % du revenu national.

Au-delà de l'ampleur de la pauvreté monétaire, l'insécurité alimentaire structurelle résulte également de l'exclusion de certaines catégories de la population de l'accès aux ressources que sont l'éducation, l'information, le crédit, la terre, etc. Si l'insécurité alimentaire est plus prégnante dans les zones rurales du Sahel, c'est aussi parce que le taux d'alphabétisation des ruraux, leur accès aux services de santé, leur approvisionnement en eau potable... sont plus faibles qu'en ville. Bien que les données relatives à la disponibilité du crédit ou à la sécurité foncière soient fragmentaires, il est manifeste que les difficultés d'accès à ces facteurs productifs se combinent avec les aléas climatiques dans le maintien d'un grand nombre de ruraux dans la pauvreté.

URBANISATION, DENSITÉ HUMAINE ET REVENU MOYEN



L'insécurité alimentaire chronique en milieu urbain est proportionnellement moins importante qu'en milieu rural. Il n'en demeure pas moins qu'elle a tendance à progresser sous les effets conjugués d'une démographie urbaine plus rapide que la croissance économique et d'une baisse des revenus distribués par les États. Les plans d'ajustement structurels, adoptés à partir du milieu des années 1980 par chacun des pays du Sahel, ont abouti à une réduction des effectifs de la fonction publique et à une diminution du pouvoir d'achat réel des fonctionnaires.

LES ALÉAS, FACTEURS DE RISQUES DE CRISE ALIMENTAIRE

Sept Sahéliens sur dix vivent encore aujourd'hui en milieu rural. L'immense majorité de cette population rurale — près de 80 % — vit dans des zones hyper-arides ou semi-arides, et 95 % des ruraux exploitent des terres vulnérables à la désertification.

Le climat sahélien est caractérisé par deux saisons : une longue saison sèche et une saison pluvieuse, dont la durée varie de 1 à 4 mois (entre juin et septembre) selon les zones et les années. Le cumul et, surtout, la répartition des précipitations au cours de cette période sont décisifs pour la réussite des récoltes. En effet, la très grande majorité des cultures sahéliennes sont de type pluvial : sur l'ensemble des superficies cultivables, les terres irrigables ne représentent que 13 % et celles qui sont effectivement irriguées moins de 3 %. Cette dépendance de l'agriculture à l'égard de la pluviométrie est renforcée par les caractéristiques des sols qui, pour une large part (50 % des terres en zone sahélienne et 10 % en zone soudanienne), sont pauvres en éléments minéraux, ont une faible capacité de rétention de l'eau et présentent une forte tendance à l'acidification.

Jusqu'au milieu du xx^e siècle, les systèmes de production mis en place par les agriculteurs sahéliens étaient relativement bien adaptés à ces conditions naturelles difficiles : pratique de jachères de longue durée, relations économiques et sociales denses entre les différentes zones agro-climatiques (notamment entre zones d'élevage et zones de cultures). Depuis le début des années 60, par delà une grande diversité de situations locales, on assiste à une rupture des équilibres écologiques au Sahel qui résulte de la combinaison de deux phénomènes :

- une baisse tendancielle du niveau des pluies, qui s'accompagne d'une plus grande hétérogénéité des précipitations dans l'espace et dans le temps ;
- une pression accrue sur les ressources naturelles, liée à l'accélération de la croissance démographique

Encadré n°1 : UN SAHEL, CINQ ZONES CLIMATIQUES

On distingue en général cinq zones climatiques au sein de la région sahélienne :

- une zone aride caractérisée par le climat saharien, avec une pluviométrie inférieure à 200 mm par an. Cette zone désertique, dans la partie nord du Sahel, couvre une bande de terre formée par de vastes parties du Tchad, du Niger et du Mali, et la majeure partie de la Mauritanie ;
- une zone sahélienne qui bénéficie d'une pluviométrie annuelle moyenne située entre 200 et 400 mm puis sahélo-soudanienne entre 400 et 600 mm. L'harmattan y souffle pendant de longs mois ;
- une zone soudanienne couvrant la frange située entre les isohyètes 800 et 1 200 mm. Elle s'étend sur une bande de terre couvrant la partie sud du Burkina Faso, les régions sud du Mali, du Niger et du Sénégal, ainsi que le nord de la Gambie ;
- une zone guinéenne qui bénéficie d'une pluviométrie comprise entre 1 400 et 1 800 mm. Elle concerne la majeure partie de la Guinée-Bissau ;
- une zone littorale formée par les côtes du Sénégal, de Mauritanie, de Gambie, de Guinée-Bissau et par les îles du Cap-Vert. Le climat y est fortement marqué par l'influence maritime, avec des vitesses de vent relativement importantes.

La vulnérabilité aux risques de crise alimentaire n'a pas que des causes climatiques ; elle résulte également de facteurs économiques ou politiques. En effet, contrairement à une image souvent véhiculée, le paysan sahélien vit rarement en autarcie ; il est inséré dans des systèmes d'échanges qui lui permettent de diversifier ses sources de revenus. Cette diversification se concrétise notamment par l'émigration, permanente ou temporaire, d'une partie des membres de la famille vers les centres urbains, les pays côtiers, voire les pays occidentaux. Les crises économiques ou politiques qui surviennent au Sahel ou dans les pays voisins peuvent donc accroître conjoncturellement l'insécurité alimentaire des ruraux sahéliens.

L'INSERTION DES PRODUCTEURS AGRICOLES DANS LES ÉCHANGES MARCHANDS

Depuis des siècles, les paysans sahéliens sont insérés dans des circuits d'échanges, parfois à très longue distance. Avec la monétarisation et l'urbanisation croissantes des sociétés, leur insertion dans les échanges marchands s'accélère. Cependant, leurs réactions aux fluctuations des prix (les signaux du marché) sont souvent plus diversifiées et complexes que ne le laissent entendre les modèles de la théorie économique standard. Lorsque les céréales sont vendues pour faire face à des difficultés de trésorerie ou pour financer des dépenses modestes et régulières (cf. encadré n°2), le niveau des prix est secondaire dans la décision de commercialiser. Il se peut même que, dans ces cas là, une hausse des prix des céréales peut conduire à une baisse des quantités mises en marché : en effet, le producteur commercialisant les céréales pour payer un bien ou un service dont le prix est fixe (l'impôt, la dote), il aura tendance à vendre une quantité moindre en cas de hausse des prix des céréales. En revanche, la hausse des prix constitue une incitation réelle à l'accroissement des ventes dans le cas des exploitations disposant d'excédents céréaliers importants.

Encadré n°2 : LES PRODUCTEURS FACE AU MARCHÉ

Les céréales sont commercialisées par les paysans sahéliens dans quatre situations :

- lorsque la production est inférieure aux besoins alimentaires de la famille (exploitations déficitaires) et que les besoins de trésorerie sont pressants pour payer les impôts, assurer certaines obligations sociales ou rembourser les dettes contractées durant la campagne agricole. Dans ce cas, la commercialisation a lieu immédiatement après la récolte (entre octobre et décembre). Les exploitations se trouvant dans cette situation étant très nombreuses, cette pratique est à l'origine de la chute des prix observée sur les marchés céréaliers après les récoltes ;
- lorsqu'il n'existe pas de véritable culture de rente en dehors des productions vivrières. Dans ce cas, les agriculteurs cherchent cependant à vendre les cultures secondaires (niébé, arachide...) ou recherchent des sources de revenus extra-agricoles avant de commercialiser les céréales. Les ventes ont alors lieu entre janvier et avril ;
- quand un excédent est assuré par rapport aux besoins du groupe familial (la marge de sécurité recherchée est très variable d'une zone à l'autre en fonction notamment de l'importance de l'aléa climatique), les exploitants vendent les céréales entre mai et août, période de l'année où les prix sont les plus élevés. Cela leur permet notamment de disposer des ressources nécessaires au financement de la campagne agricole (intrants, main d'œuvre) ;
- la dernière situation correspond aux ventes effectuées chaque semaine en petites quantités par les femmes afin de pouvoir acheter les condiments, poste de dépenses du ménage dont elles assument habituellement la charge. L'importance de ces ventes n'est pas négligeable, puisqu'elles peuvent représenter 10 à 20 % de la production moyenne d'une exploitation.

Source : étude réalisée par l'IRAM pour le compte du CILSS et du Club du Sahel en 1990/91 dans plusieurs régions du Sénégal et du Mali.

La grande majorité des exploitations agricoles sahéliennes sont confrontées à de fortes contraintes de trésorerie et à un aléa climatique important, qui constitue une source de risque qui n'est couvert par aucun mécanisme d'assurance, privé ou public. Ces contraintes sont l'un des facteurs expliquant que l'augmentation de la production de céréales au cours des années 1990 résulte essentiellement d'un accroissement des superficies alors que, durant la même période, les prix d'achat aux producteurs ont augmenté en termes réels. Elles expliquent également la persistance, voire l'accentuation, des fluctuations saisonnières des prix. Au Mali, par exemple, la libéralisation du marché céréalier s'est traduite par un renforcement de l'intégration spatiale des marchés mais aussi par une augmentation de l'instabilité intra-annuelle des prix, à la production comme à la consommation. Cette instabilité pèse lourdement sur la sécurité alimentaire des ménages les plus pauvres, en ville comme dans les zones rurales.

Encadré n°3 : UNE DÉPENDANCE ALIMENTAIRE ACCRUE

Les disponibilités cérésières moyennes par habitant se sont améliorées sensiblement sous le double effet de l'augmentation de l'offre sahélienne et des importations extra-africaines. Inférieures à 300 000 tonnes au début des années 60, les importations extra-régionales avoisinaient 1,3 million de tonnes tout au long des années 80. Malgré de bonnes récoltes en moyenne depuis le début des années 90, la sous-région importe entre 1,5 et 2,2 millions de tonnes. À eux seuls la Mauritanie et le Sénégal réalisent 60 % des importations de la zone CILSS.

La production de riz s'est accrue de 30 % au cours des dix dernières années, répondant ainsi en partie à l'appréciation de la place du riz dans les systèmes alimentaires. En revanche, la production de céréales sèches (mil, sorgho et maïs) ne s'est accrue que de 15 % sur la même période. Alors que ces dernières représentaient 80 % de la consommation cérésièrè à la fin de la décennie 80, elles n'en représentent plus qu'à peine 75 % dix ans plus tard, et ce au profit du riz et du blé.

En résumé, en 10 ans :

- la production globale progresse de 19 %;
- la production par habitant régresse de 6 %;
- les importations globales progressent de 65 %;
- les importations par habitant progressent de 32 %.

UNE RÉGION EMBLÉMATIQUE POUR LES POLITIQUES ALIMENTAIRES

L'impact de la famine de 1973/74 sur les opinions publiques occidentales s'est traduite par une forte mobilisation de la communauté internationale en faveur du Sahel. Dans un premier temps, celle-ci a pris la forme de dons massifs d'aide alimentaire. Très vite, les effets pervers de cette forme d'assistance se sont fait sentir et ont été dénoncés, en particulier par les ONG : découragement des producteurs, déstabilisation des marchés, développement de mentalités d'assistés, etc. Le dialogue qui s'est noué entre les pays sahéliens et la communauté des donateurs, notamment dans le cadre du Réseau de prévention des crises alimentaires (CILSS/Club du Sahel-OCDE), a contribué à faire évoluer le contenu des politiques d'appui à la sécurité alimentaire. De composante essentielle, l'aide alimentaire en nature est ainsi devenue une composante mineure des stratégies de sécurité alimentaire, sous le double effet d'une amélioration des disponibilités alimentaires dans le Sahel et d'une utilisation plus judicieuse de cet instrument.

À partir du début des années 1980, les agences de coopération ont privilégié des appuis visant l'amélioration du marché, en cohérence avec les logiques de libéralisation et de retrait de l'État : appuis aux systèmes d'information (voir fiche A2), aux



réformes des offices céréaliers, aux politiques sectorielles privilégiant le renforcement des acteurs de la société civile et des opérateurs privés. Ces stratégies ont mis en avant la prévention des crises conjoncturelles, en accordant une importance particulière à l'alerte précoce, et à la gestion des crises : mobilisation des stocks de sécurité, appui aux banques de céréales, mobilisation de céréales dans les zones excédentaires pour les acheminer vers les zones déficitaires, ou mise en place d'opérations « vivres contre travail ».

Depuis quelques années, certains donateurs soutiennent les pays sahéliens dans la définition de stratégies plus intégrées de sécurité alimentaire, en privilégiant une approche reliant la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire structurelle. L'adoption du cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel¹, a permis d'élargir cette approche à l'ensemble des neuf pays sahéliens et de compléter les stratégies nationales par une stratégie régionale complémentaire (voir 3^e cahier).

¹ Adopté par le deuxième forum des sociétés sahéliennes et la 13^e conférence des chefs d'État et de Gouvernement des pays membres du CILSS – Novembre 2000 – Bamako.

Lieu d'expérimentation de nombreuses innovations en matière de politique de sécurité alimentaire, le Sahel tente à nouveau avec ses partenaires internationaux de mettre en œuvre des politiques qui prennent en compte la complexité de la sécurité alimentaire et tentent d'y apporter des réponses durables.

Évolution du bilan céréalier sous-régional (zone CILSS)

